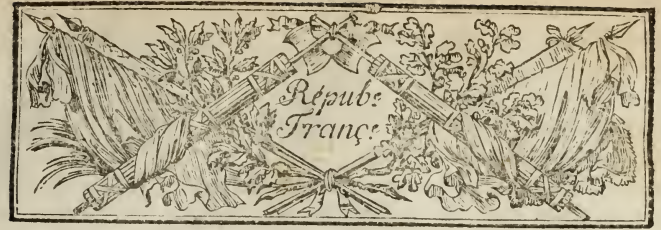


RAPPORT

DE LA COMMISSION DES ONZE

SUR

L'ORGANISATION DU MINISTÈRE,

Par A. C. THIBAUDEAU, représentant du peuple,

Séance du 23 fructidor, an 3;

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

AVANT de cesser vos fonctions conventionnelles, vous devez préparer, pour toutes les branches de l'établissement public, les moyens d'action qu'elles réclament, et leur donner ainsi la vie. Je viens vous présenter l'organisation du ministère conformément aux dispositions principales que contient la constitution, et aux principes

qui ont dirigé la commission des onze dans cette matière. Elle a toujours distingué deux choses dans le pouvoir chargé de l'exécution des lois, la pensée et l'action, le gouvernement et l'administration. Cette distinction n'étoit pas nouvelle peut-être, mais on ne la trouvoit nulle part assez fortement exprimée. La confusion de ces deux fonctions entraîne à sa suite tous les abus et tous les embarras que nous offre le système actuel de gouvernement dans les comités de la Convention et dans les commissions exécutives. Nous avons eu l'intention de les séparer, en vous proposant un directoire exécutif et des ministres. C'est dans ce directoire que résident la pensée, la délibération et l'ensemble du gouvernement; c'est à ce foyer que doivent se former, des divers rayons qui y aboutissent, les grandes conceptions qui embrassent à la fois tous les besoins des gouvernés et toutes les parties de l'Etat.

En sortant du directoire tout se divise naturellement entre les ministres, suivant la nature de leurs fonctions; c'est là que la délibération finit, et que l'action commence pour se communiquer rapidement à tous les degrés de l'échelle administrative.

Si le directoire, après avoir délibéré en commun, veut agir ensuite par ses membres dans chaque département du ministère, l'institution est dénaturée, tous les élémens du gouvernement sont confondus, et sa marche est entravée par une foule d'obstacles.

Alors les membres du directoire, pour ainsi dire noyés dans les détails, perdent de vue les grands objets qui doivent sans cesse les occuper : alors tout languit dans l'administration publique; le ministère est pour ainsi dire inutile, puisque les ministres ne sont plus que de simples commis, et deviennent bientôt des esclaves. L'exemple de ce qui se passe aujourd'hui consacre ces réflexions.

Ce ne sont point ceux qui délibèrent sur les moyens de défendre une grande République contre ses ennemis extérieurs, qui doivent créer ces moyens et les mettre en mouvement; ce ne sont point ceux qui embrassent tout le système diplomatique de l'Europe, qui

doivent entretenir les correspondances habituelles relatives à cet objet; ce ne sont point ceux qui recueillent des observations générales sur l'administration intérieure, sur l'économie politique et sur les moeurs nationales, qui doivent suivre tous les détails de l'administration. Les plus éminentes de ces fonctions appartiennent au directoire, et les autres aux ministres. Il faut donc que le directoire, semblable à un conseil d'Etat, gouverne seulement, et que les ministres agissent.

Cette distinction est à la vérité difficile à tracer dans un décret; on la sent plus facilement qu'on ne la peut exprimer législativement : c'est pour cela que nous avons cru nécessaire de la rappeler et de la graver, pour ainsi dire, d'une manière solemnelle, sur le frontispice de la loi que nous vous proposons, en la déposant dans ce rapport.

Plusieurs questions se sont présentées à l'examen de la commission, dans l'organisation du ministère : savoir, le nombre des ministres, leurs attributions respectives, leur responsabilité et leur traitement.

Il est statué par la constitution que le nombre des ministres est de six au moins, et de huit au plus. On a voulu, par cette disposition, écarter deux systêmes également destructifs de toute administration, une trop grande division ou une réunion trop forte des objets dont elle se compose.

Avant de nous déterminer pour un nombre moyen que l'expérience du passé, comme celle de tous les jours, nous a fait adopter, nous avons opéré le rapprochement des parties de l'administration générale que leur nature rend dépendantes l'une de l'autre, qui doivent marcher ensemble, et qui ne peuvent marcher qu'ensemble à cause de leur analogie. C'est le seul procédé à suivre dans cette matière; et le résultat de cette opération indique d'une manière précise les bornes des départemens respectifs du ministère.

Quelques personnes auroient desiré qu'on créât un ministre pour chaque branche de l'intérêt national, à raison de son utilité et de son influence sur la prospérité générale; mais ce systême multiplieroit les dépar-

temens du ministère au-delà du *maximum* fixé par la constitution, et dissémineroit trop encore toutes les parties de l'administration. L'un demande un ministre pour l'agriculture, l'autre pour l'instruction publique, un autre pour le commerce : car il n'y a que ces divers objets qui formoient une partie des attributions du ministre de l'intérieur, qu'on puisse, avec quelque raison, proposer d'en retrancher. Nous avons donc examiné les motifs sur lesquels on s'est fondé à plusieurs époques de la révolution, pour demander la division du département de l'intérieur.

Dans l'assemblée constituante, on disoit qu'il étoit dangereux de confier des fonctions aussi étendues à un seul homme, et qu'il étoit très-difficile d'en trouver un qui fût capable de porter un pareil fardeau. On proposoit en conséquence de partager le département de l'intérieur en cinq divisions, et de confier chacune d'elles à un directeur général, mais toujours sous les ordres d'un ministre, ce qui n'étoit plus alors dans le fait qu'un seul département avec des bureaux organisés d'une manière nouvelle : aussi l'assemblée ne conserva-t-elle qu'un ministre pour toutes les attributions du département de l'intérieur.

Au commencement de la session de la Convention, on demanda encore que ce département du ministère fût divisé : on allégua les raisons que j'ai rapportées; on se plaignoit amèrement sur-tout de l'existence d'un bureau d'esprit public; et on proposa de diviser le département de l'intérieur entre deux ministres, dont l'un devoit avoir le système administratif, et l'autre tout ce qui tient à l'économie politique.

Ce projet de division fut encore rejeté, et on fit dans la suite, en établissant des *adjoints*, une organisation à-peu-près semblable à celle qui avoit été proposée par le comité de constitution de l'assemblée constituante.

Nous ne parlerons point de l'état actuel des choses où l'on peut à peine retrouver les diverses attributions du ministère de l'intérieur, disséminées entre une infinité de commissions et d'agences.

Votre commission, après avoir examiné la nature

des objets dont se compose le département de l'intérieur, a pensé qu'il suffisoit d'un ministre pour le diriger.

En effet, l'économie politique et le systême administratif, quoique susceptibles de division dans la théorie et dans l'ordre scientifique, se tiennent essentiellement dans la pratique et dans l'ordre social : l'économie politique est le but ; les administrations sont les moyens : si ces deux objets sont séparés, on peut dire que la manufacture est d'un côté, et que les matières premières sont de l'autre. Tout reste dans l'inertie, si deux volontés ne s'accordent ; et c'est ici sur-tout que l'unité est nécessaire, parce qu'il ne s'agit purement que d'action. Il faut donc placer sous la même main les divers instrumens qui doivent lui donner de la rapidité.

Quoique dans l'État rien ne doive être étranger au gouvernement, et qu'il soit institué pour tout connoître et tout observer, il y a cependant plusieurs objets dans l'économie politique sur-tout dont il ne doit jamais se mêler. Il y a des choses sur lesquelles un bon gouvernement doit influer, pour ainsi dire, sans paroître ; semblable à la cause puissante qui féconde la terre et qui régit tout dans la nature, sans se montrer aux humains. On sent bien que je veux parler de l'agriculture, du commerce, des arts et de l'industrie. Quelle que soit l'importance de ces divers objets, il seroit inutile et même dangereux d'établir un ou plusieurs ministres exprès pour les surveiller et pour recueillir des observations générales. Ces ministres voudroient bientôt tout diriger, tout réglementer, au lieu de se borner à la surveillance ; et cette fureur de se mêler de tout, est également nuisible aux gouvernans et aux gouvernés : le gouvernement qui veut tout diriger, se charge de toutes les fautes, et se rend comptable de toutes les erreurs.

Les gouvernemens ont deux grandes affaires très-capables d'occuper toute leur attention, a dit un publiciste célèbre, celle de maintenir l'ordre et la justice parmi les citoyens, et celle de défendre l'état. A ces deux vastes occupations est subordonné comme moyen le recou-

vrement des deniers qu'elles exigent et la dispensation de ces deniers; tout le reste est étranger à l'administration, et doit être laissé à l'industrie particulière: dès que le gouvernement s'en mêle, il gâte ce qu'il dirige; c'est le bras d'Hercule qui veut cultiver une tendre plante; il la mutile, il l'écrase.

La division de toutes les autres parties du ministère est tellement établie par la nature des choses, l'usage de tous les grands Etats, et par les besoins des nations dans l'ordre actuellement existant en Europe, que nous nous n'y apporterons que quelques légers changemens.

Nous proposons, par exemple, de confier au ministre de la justice, dont les fonctions ne sont pas d'ailleurs très-étendues, une partie de celles du ministre de l'intérieur, ou plutôt un objet qui leur étoit commun, et qui dès-lors étoit mal rempli, et qui étoit devenu une source de difficultés; je veux parler de l'envoi des lois. L'exactitude, la bonté, l'activité et l'uniformité du service exigent que ce soit le même agent qui soit chargé de les envoyer à toutes les autorités constituées.

Ainsi, nous avons divisé le ministère en six départemens, savoir: la justice, l'intérieur, la guerre, la marine, les finances, et les relations extérieures.

C'est avec les six ministres que les autorités constituées et les commissaires du directoire exécutif doivent correspondre, et non avec le directoire. Quoique cet ordre paroisse très-naturel, nous avons cru devoir le rappeler dans un moment où la destruction de toute hiérarchie administrative a confondu les notions les plus simples et dénaturé toutes les idées.

La constitution porte que les ministres sont responsables de l'inexécution des lois et des arrêtés du directoire exécutif. Quoiqu'on ne doive plus attacher aujourd'hui à la responsabilité des ministres d'un gouvernement lui-même responsable, la même importance qu'à celle des ministres d'un monarque irresponsable, nous avons pensé néanmoins que cette responsabilité, dans un gouvernement libre, devoit s'étendre à tous les délits contre la sûreté de l'Etat et contre la constitution; à tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle; à tout

emploi de fonds publics sans les formalités prescrites par la constitution ; et aux dilapidations.

Nous ne nous sommes point arrêtés à un systême que nous regardons comme destructeur de tout gouvernement, celui de donner aux citoyens le droit de poursuivre un ministre en justice. Nous avons cru que ce n'étoit plus aussi au corps législatif qu'il falloit attribuer ce droit, mais bien au directoire exécutif. La raison de cette innovation résulte de la responsabilité du directoire. C'est pour cela qu'il a le droit de choisir et de révoquer à son gré les ministres ; il seroit absurde de ne pas lui laisser celui de les dénoncer aux tribunaux, et il seroit contraire à la constitution de donner au corps législatif un moyen d'arrêter la marche du pouvoir exécutif, en attaquant sans cesse les ministres : il ne doit d'ailleurs exister aucun rapport immédiat entre le corps législatif et les ministres, si l'on veut que l'autorité du directoire ne soit point illusoire, et qu'il y ait quelque stabilité dans le gouvernement.

Nous avons trouvé, dans une disposition de l'assemblée constituante sur cette matière, un moyen de concilier à la fois le respect et la considération dont les premiers agens du gouvernement doivent être investis, avec le droit qu'ont les citoyens lésés par un acte d'administration, d'en exiger la réparation. Ainsi, l'action en dommages-intérêts ne peut avoir lieu contre un ministre pour faits de son administration, que lorsqu'ils ont donné lieu à un acte d'accusation. Cette action n'est qu'accessoire, et est même sujette à prescription.

PROJET DE DÉCRET.

La Convention nationale décrète :

ARTICLE PREMIER.

Il y a six ministres, savoir : un ministre de la justice, un ministre de l'intérieur, un ministre des finances, un ministre de la guerre, un ministre de la marine, et un ministre des relations extérieures.

I I.

Les ministres auront, sous les ordres du directoire exécutif, les attributions déterminées ci après.

I I I.

Attributions du ministre de la justice.

L'impression et l'envoi des lois et des arrêtés ou instructions du directoire exécutif aux autorités administratives et judiciaires.

Il correspond habituellement avec les tribunaux et avec les commissaires du directoire près les tribunaux.

Il donne aux juges tous les avertissemens nécessaires; il les rappelle à la règle, et veille à ce que la justice soit bien administrée.

Il soumet au directoire exécutif les questions qui lui sont proposées relativement à l'ordre judiciaire, et qui exigent une interprétation de la loi.

I V.

Attributions du ministre de l'intérieur.

La correspondance avec les autorités administratives et avec les commissaires du directoire exécutif auprès desdites autorités.

Le maintien du régime constitutionnel et des lois touchant les assemblées communales, primaires et électorales.

L'exécution des lois relatives à la police générale, à la sûreté et à la tranquillité intérieure de la République.

La garde nationale sédentaire.

Le service de la gendarmerie.

Les prisons, maisons d'arrêt, de justice et de réclusion.

Les hôpitaux, les établissemens et ateliers de charité, la répression de la mendicité et du vagabondage, les secours civils, les sourds-muets.

La confection et entretien des routes, ponts, canaux, ports de commerce et autres travaux publics.

Les mines, minières et carrières.

La navigation intérieure, le flottage, le hallage.

L'agriculture, les desséchemens et défrichemens.

Le commerce.

Les produits des pêches sur les côtes et des grandes pêches maritimes.

L'industrie, les arts et inventions, les fabriques, les manufactures, les aciéreries.

Les primes et encouragemens sur ces divers objets.

La surveillance, la conservation et la distribution du produit des contributions en nature.

L'instruction publique, les musées et autres collections nationales, les écoles, les fêtes nationales.

Les poids et mesures.

La formation des tableaux de population et d'économie politique, des produits territoriaux, des importations et exportations, et de la balance du commerce.

V.

Attributions du ministre des finances.

L'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes, sur la perception des contributions indirectes, et sur la nomination des receveurs.

Sur la fabrication des monnoies, le départ du métal de cloche ; sur les assignats.

L'administration des domaines nationaux et des forêts nationales.

Les postes aux lettres, les postes aux chevaux, les messageries, les douanes, les poudres et salpêtres, et tous les établissemens, baux, régies ou entreprises qui rendent une somme quelconque au trésor public.

VI.

Attributions du ministre de la guerre.

La levée, la surveillance, la discipline et le mouvement des armées de terre.

L'artillerie, le génie, les fortifications, les places de guerre.

La gendarmerie nationale, pour l'avancement, la tenue et la police militaire.

Le travail sur les grades, avancemens, récompenses et secours militaires.

Les fournitures, vivres et autres approvisionnemens pour les armées de terre.

VII.

Attributions du ministre de la marine et des colonies.

La levée, la surveillance, la discipline et le mouvement des armées navales.

Les classes, le travail sur les grades, les avancemens, les récompenses et les secours.

L'administration des ports, les arsenaux, les approvisionnemens, les magasins destinés au service de la marine.

La construction, la réparation, l'entretien et l'armement des vaisseaux, navires et bâtimens de mer.

Les grandes pêches maritimes, la police à l'égard des navires et des équipages qui y seront employés.

L'exécution des lois sur le régime et l'administration de toutes les colonies dans les îles et sur le continent d'Amérique, à la côte d'Afrique et au-delà du cap de Bonne-Espérance; les approvisionnemens, les contributions, la concession des terreins.

La force publique intérieure des colonies et établissemens français.

Les progrès de l'agriculture et du commerce.

La surveillance et la direction des établissemens et comptoirs français en Asie et en Afrique.

VIII.

Attributions du ministre des relations extérieures.

La correspondance avec les ambassadeurs, les mi-

nistres, résidens ou agens que le directoire enverra ou entretiendra auprès des puissances étrangères.

L'exécution des traités.

Les consulats.

I X.

Les commissaires du pouvoir exécutif près les tribunaux et près les administrations correspondront avec les ministres.

X.

Les ministres sont responsables :

1°. De tous délits par eux commis contre la sûreté générale et la constitution ;

2°. De tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle ;

3° De tout emploi de fonds publics, sans un décret du corps législatif et une décision du directoire exécutif, et de toutes dissipations de deniers publics qu'ils auroient faites ou favorisées.

X I.

Les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourront être prononcées contre les ministres coupables, seront déterminés dans le code pénal.

X I I.

Aucun ministre en fonctions ou hors de fonctions ne pourra, pour faits de son administration, être traduit en justice, en matière criminelle, que sur la dénonciation du directoire exécutif.

X I I I.

Tout ministre contre lequel il sera intervenu un acte d'accusation sur une dénonciation du directoire exécutif, pourra être poursuivi en dommages et intérêts par les citoyens qui auront éprouvé une lésion résultant des faits qui auront donné lieu à l'acte d'accusation.

X I V.

Les poursuites auront lieu devant le tribunal criminel du département où siégeoit le pouvoir exécutif lors du délit.

X V.

L'action en matière criminelle, ainsi que l'action accessoire en dommages-intérêts pour faits d'administration d'un ministre hors de fonctions, sera prescrite après trois ans, à l'égard du ministre de la marine et des colonies, et après deux ans, à l'égard des autres; le tout à compter du jour où l'on supposera que le délit aura été commis.

X V I.

Le traitement des ministres, par année, et pour chacun d'eux, est fixé à la moitié de celui des membres du directoire exécutif.

Et celui du ministre des relations extérieures, aux trois quarts.

X V I I.

Les ministres sont logés et meublés aux frais de la République.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Fructidor, an III.